

EUROOPA KOLLEDŽI LOENGUD

VIHIK NR. 3.

Liina Kulu

**MIGRATSIOONI PROBLEEMID EUROOPA LIIDU
IDALAIENEMISEL**

TARTU 2000

Vastutav toimetaja
Liina Kulu

Keeletoimetaja
Leonhard Uuspõld

Kaane kujundanud
Ain Sakk

Käesolev brošüür ilmub koostöös
Riigikantselei Euroopa Liidu infosekretariaadiga
ning PHARE rahalisel toetusel.

© TÜ Euroopa Kolledž, 2000
ISBN
Kirjastus AS Võru Täht
Oja 1, Võru

SAATEKS

Eesti valmisolek Euroopa Liiduga ühinemiseks seisneb nii seadusandlus- ja haldussuutlikkuses kui ka majandusliku lõhe vähendamises võrreldes Euroopa arenenud riikidega. Samas on Eesti liitumisel Euroopa Liiduga äärmiselt oluline ka inimeste valmisolek teadliku valiku tegemiseks, tuginedes mitmekülsele informatsioonile ühinemise või mitteühinemise tagajärgede kohta. Seetõttu vajab ühiskond laialdast arutelu selle üle, millised tulemused kaasnevad liitumise või mitteliitumisega nii Eesti jaoks tervikuna kui ka üksikute regioonide ja konkreetsete valdade või teatud elanikkonnakihtide lõikes. Just sellise arutelu algatamine ja edendamine on olnud eurointegratsioonialase rahvakoolituse põhieesmärk.

Koostöös Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadiga alustasid Avatud Hariduse Liit (AHL) ja TÜ Euroopa Kolledž eurokoolituse projektiga 1998. a. sügisel. Tänapäevaks on juba kolme õppesemestri vältel tegeldud eurokoolitusprojekti peamise eesmärgiga – Euroopa Liidu alase huvitatuse ja informeerituse tõstmisega ning Eesti ühinemisprobleemidest ülevaate andmisega. Informatsiooni on levitatud regionaalsel tasandil ning eurokoolitusse on kaasatud kohalikku avalikkust nii AHL koolitusvõrgustiku kui maakondlike Euroopa Liidu infopunktide kaudu.

Eurokoolitusprojektis osalevad lektorid ja õppuste läbiviijad on vastava ettevalmistuse saanud TÜ üliõpilased ja magistrandid ning eurointegratsiooni maakondlikud teabekorraldajad. Iga lektorina esinev üliõpilane või magistrant on läbinud Euroopa Kolledži korraldatud 20-tunnise eurokoolitusprogrammi, mille raames on õppurid saanud teavet nii Euroopa Liidu eri valdkondade kui ka Eesti olude kohta Euroopa Liiduga integreerumise kontekstis. Lisaks sellele on tudengitele õpetatud avaliku esinemise ja täiskasvanute koolituse põhitõdesid.

Rahvakoolituse kuulajate ringi ning kohalike eurodebattide organiseerimine ja õppuste korraldamine on olnud AHL piirkondlike keskuste ülesanne.

Tänu Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadi initsiatiivile ja PHARE fiinantseerimisele on osutunud võimalikuks hakata publitseerima loenguid, mis põhinevad valdavalt TÜ Euroopa Kolledži 20-tunnise eurokoolitusprogrammi materjalidel. Käesolev vihik on Euroopa Kolledži loengute sarjas ilmuvatest brošüüridest kolmas. Sellesse sarja on kavandatud kokku üheksa vihikut. Loengute avaldamise eesmärgiks on suurendada avalikkuse informeeritust Euroopa Liidust ja saavutada asjakohases arutelus uus kvaliteet, mis tugineb argumenteeritud ja akadeemiliselt põhjendatud seisukohtadel. Brošüüridesse on üritatud koondada uuemat informatsiooni, mis annab kasutajale senisest täpsema ette-

kujutuse Euroopa Liidu poliitikast ja tegevusest Eesti perspektiividest lähtudes. Seega ei ole tegemist pelgalt õppematerjaliga, vaid õppekirjandus on seotud teadusliku lähenemisega.

Head lugemist soovides

Peeter Vihalemm, AHL juhatuse esimees
Raul Eamets, TÜ Euroopa Kolledži asedirektor

SISSEJUHATUS

Käesolevaks ajaks Euroopa enamarenenud riike ühendav Euroopa Liit kujutab endast rahvusriikide majandusliku ja poliitilise integratsiooni kõrgeimat taset maailmas. Euroopa Liidu näol ei ole tegemist pelgalt riikidevahelise koostöö ühe vormiga. Ühiseid majanduslikke, poliitilisi, sotsiaalseid jms. eesmärges silmas pidades võib pigem öelda, et teatud mõttes on moodustatud omalaadne terviklik “riik”, mis lähtub ühtse majandusruumi ideest. Seda iseloomustab majandustõkete täielik likvideerimine Euroopa Liidu liikmesriikide vahel ja ühtne siseturg, samuti ühine rahapiirkond ja ühiskonnapoliitika. Käitudes vastavalt ühistele prioriteetidele, põhimõtetele ja seisukohtadele on Euroopa Liit omandanud märkimisväärse jõu nii majanduslikus kui poliitilises plaanis.

Erineva mõju ja ulatusega kokkulepete ning lepingute kaudu on Euroopa Liit endaga sidunud palju riike üle maailma. Samuti leiavad ulatuslikku vastukaja Euroopa Liidu seisukohad ning nii oma liikmete kui ka liidust välja jäänud riikide koostööd reguleeriv sotsiaalmajanduspoliitika. Seega, vaatamata vastakatele arvamustele Euroopa Liidu suhtes ei saa eitada selle riikide ühenduse mõju nii tema liikmesriikidele kui ka otsesest integratsiooniprotsessist kõrvalejäänud maadele.

Lähtudes Eesti Vabariigi välispoliitikas (ka väliskaubanduspoliitikas) valitsevast suunilusest avatusele, liberaalsusele ja integratsioonile lääne turumajanduslike maadega (mida sageli nn. Euroopa-keskseks poliitikaks nimetatakse), on Euroopa Liidu poolsed seisukohad ja otsused Eesti jaoks eriti olulised. Omapoolse positiivse hinnangu kümne assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa (edaspidi KIE) siirderiigi (Ungari, Poola, Tšehhi, Slovakkia, Sloveenia, Rumeenia, Bulgaaria, Eesti, Läti ja Leedu) ühinemispüüdlustele on andnud ka Euroopa Liit. Ehkki praegu asetleidvad ühinemisläbirääkimised peegeldavad varasemast tihedamat vastastikust integratsiooni, pole Euroopa Liidu poolt veel antud konkreetseid vastuseid küsimustele üleminekuriikide EL-i täisliikmeks saamise ajakava osas. Võimaliku idalaienemise puhul on üles kerkinud mitmeid küsitavusi ja lahkarvamusi, mis tulenevad edasises integratsiooniprotsessis sisalduvatest sotsiaalmajanduslikest probleemidest. Millise tempoga ja millistel tingimustel Euroopa Liidu idaintegratsioon aset leiab, sõltub laiendamisprotsessi osapoolte võimest neid probleeme lahendada.

Käesoleva brošüüri eesmärgiks on analüüsida ühte Euroopa Liidu idalaienemisel esilekerkivat sotsiaalmajandusliku iseloomuga probleemideringi – isikute rändega seonduvaid küsimusi. Seejuures on Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks Euroopa Liiduga ühinemisel peamiseks raskuspunktiks nende kui ülemineku- maade majandusliku ja sotsiaalse dimensiooni ühtlustamine Euroopa Liidu kõrgete arengu- ja elatusstandarditega. Lisaks uudsetest majandus- ja konkurentsi- tingimustest tulenevatele majanduspotentsiaali realiseerimise ning konkurentsi- positsiooni parandamise küsimustele vajab Euroopa Liidu idalaienduse korral analüüsimist samuti Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ning Euroopa Liidu majan-

dusliku ja sotsiaalse arengutaseme erinevuse mõju võimalikule isikute rändele. Käesolevas brošüüris käsitletaksegi isikute rände majanduslikke põhjusi ning võimalikke sotsiaalse iseloomuga tagajärgi. Siinkohal tuleb aga arvestada asjaoluga, et migratsiooni ulatuse prognoosimine eeldab ka muude tegurite (geograafilised mõjurid, keelelised barjäärid vms.) arvessevõtmist.

ISIKUTE RÄNDE PÕHJUSED

Isikute rände puhul ei ole tegemist mitte iseseisva ja sõltumatu, vaid ühiskonnas toimuvatest poliitilisest, majanduslikest ja sotsiaalsetest protsessidest mõjutatud ning ise neid mõjutava nähtusega. Arengumaade jaoks, kelle vahel toimub vaieldamatult valdav osa isikute rändest, tähtsustub eeskätt migratsiooni mõju arenguprotsessidele. Arenenud riigid seevastu keskenduvad isikute rände põhjuste ning majanduspoliitiliste tagajärgede (mõju kaubavahetusele, investeeringutele, arenguabi poliitikale) analüüsile. Käsitlemata ei jää ka vastupidine seos – kaubanduspoliitikas, välisinvesteeringutes, tehnilises- ning finantsabis avalduvad võimalused migratsiooniprotsesside suunamiseks. Seega hõlmab regionaalse integratsiooni tagajärgi käsitlev akadeemiline diskussioon samuti isikute rände põhjusi ning sellega kaasnevat majanduspoliitilisi muutusi ja probleeme.

Rahvusvahelise migratsiooni põhjuste väljatoomisel puudub ühene seisukoht. Levinud arvamuse kohaselt põhjustavad isikute rände geograafilised (sihtriigi ja päritoluriigi lähedus) ja demograafilised tegurid (rahvastiku suurus ja juurdekasv, vanuseline struktuur, sisemine kompositsioon jne). Demograafiliste tegurite puhul on migratsioon seejuures ajendatud madalast fertiilsusest rände sihtriigis ning kõrgest fertiilsusest päritoluriigis (Fevre 1998). Samas ei kinnita seda väidet kaasajal avaldunud migratsioonivood – valdav osa isikute rändest toimub kõrge fertiilsusega arengumaade vahel (Russell 1995). Seega loovad demograafilised tegurid küll potentsiaali rahvusvaheliseks isikute rändeks, kuid ei seleta täielikult selle protsessi põhjusi.

Kaasates migratsiooni põhjuste analüüsi majanduslikud tegurid, saavad määravaks riikidevahelised erinevused majanduslikus arengutasemes. Päritoluriigist ja sihtriigist lähtuvalt eristatakse vastavalt “tõuketegureid” (*push factors*) ja “tõmbetegureid” (*pull factors*). “Tõuketeguriteks” võivad olla päritoluriigi kõrge tööpuudus või madal sissetulekute tase. “Tõmbeteguritena” käsitletakse töökohtade olemasolu ning paremaid tasustamisvõimalusi tõenäolises migratsiooni sihtriigis (Werner 1994, lk. 39–40). Nimetatud kontseptsioonist lähtuvad samuti neoklassikalised migratsiooniteooriad (Russell 1995):

- neoklassikalise makroteooria (*neoclassical macro theory*) kohaselt tulenevad individuaalsed migratsiooniotsused erinevusest tööjõu pakkumises ja nõudmises päritoluriigis ja sihtriigis. Isikute ränne on seega ajendatud situatsioonist tööjõuturgudel, mida vastavalt reguleerides ja mõjutades võib valitsus migratsiooniprotsesse suunata.
- neoklassikaline mikroteooria (*neoclassical micro theory*) analüüsib migratsiooni põhjusi individuaalsete majandusagentide tasandil, kes langetavad otsuse, lähtudes migratsiooniga seotud kuludest ja tuludest. Sel juhul keskendub analüüs erinevustele töötasus ja tööhõive määras. Valitsuse poliit-

tika, mis on suunatud töötasu ning migratsiooniga seotud kulude suurendamisele päritoluriigis või rakenduse leidmise tõenäosuse vähendamisele sihtriigis, vähendab isikute rännet.

Maailmas toimunud migratsioonivood kinnitavad neoklassikaliste kontseptsioonide seisukohti. Tuginedes Saksamaa kogemustele 1960-ndatel ja 1980-ndate aastatel, on isikute ränne ulatuslik isegi kaugete vahemaade tagant, kui sihtriigis on tagatud tööhõive või migratsiooni soodustavad näiteks riikidevahelised sotsiaalkindlustuskokkulepped (Franzmeyer, Brücker 1997). Keeleliste ja kultuuriliste barjääride tähtsuse vähenedes muutuvad samuti oluliseks erinevused palgatasemes, mis põhjustavad tööjõu siirdumise kõrgema palgatasemega ja sotsiaalstandarditega piirkondadesse ning koormavad seeläbi nimetatud piirkondade sotsiaalhoolekande eelarveid ja suurendavad nõudlust tööturul. Samas on nimetatud kontseptsioonide puhul tegemist suhteliselt triviaalse lähenemisega, mis ei arvesta kaupade ja kapitali liikumise reguleerimise, sotsiaalsete tagatiste süsteemide, maailmamajanduse struktuuri vms. mõju rahvusvahelistele migratsioonivoogudele

Nimetatud aspekte on käsitletud järgmistes isikute rände põhjusi analüüsivates ulatuslikult levinud teooriates (Russell 1995):

- migratsiooni uus ökonoomika (*the new economics of migration*) näeb isikute rändes perekonna (grupi) strateegiat tulualikate diversifitseerimiseks, majapidamise riskide vähendamiseks ning kapitali liikumisega seotud barjääride ületamiseks. Migratsioon kujutab endast selle kontseptsiooni kohaselt abinõud turgude (kindlustusturgude, kapitaliturgude jne.) puudulikkuse või tõrgete kompenseerimiseks. Vastupidiselt neoklassikalistele teooriatele ei ole migratsioon ajendatud mitte töötasu ning tööhõive taseme erinevusest sihtriigis ja päritoluriigis, vaid valitsuse poliitikat, mis reguleerivad eelnimetatud turge ning sissetulekute jaotust.
- duaalse tööturu teooria (*dual labor market theory*) kohaselt põhjustab rahvusvahelise migratsiooni arenenud riikide nõudlus madalatasemelise tööjõu järele. Et vältida kohaliku tööjõu sissetulekute tõusuga kaasnevat struktuurilist inflatsiooni, lahendavad tööandjad selle probleemi madalalpalgaliste migranttöölise abil. Isikute ränne on selle teooria kohaselt nõudlusel baseeruv ning indutseeritud sihtriigi valitsuse või tööandjate tööhõivepoliitikast.
- maailma süsteemi teoorias (*world system theory*) ei ole migratsioon ajendatud mitte rahvuslikul tööturul toimuvatest protsessidest, vaid maailmaturu struktuurist. Isikute rände põhjustavad sihtriigi maa, tooraine ja tööjõu kaasamine maailmaturule ning traditsiooniliste süsteemide lõhestamine. Rahvusvahelist migratsiooni kergendavad globaliseerumisega kaasnev infrastruktuuri ja kommunikatsioonitehnoloogia areng. Seega ei mõjuta isikute rännet mitte niivõrd päritolu ja sihtriigi erinevused palgatasemes või tööhõives, vaid valitsuse poliitika välisinvesteeringute ning rahvusvaheliste kauba- ja kapitalivoogude suhtes.

Eeltoodud kontseptsioonidest lähtuvalt võib migratsiooni “tõuketeguriteks” lugeda samuti päritoluriigi tööjõu pakkumise spetsiifilist iseloomu, turgude puudulikkust, majandusliku arengu perspektiivi. “Tõmbeteguritena” tulevad kõne alla sihtriigi tööjõu nõudluse spetsiifiline iseloom, isikute rände reguleeritus, sotsiaalsete tagatiste süsteemi funktsioneerimine jt. Praktikas isikute rändel avaldunud arengud kinnitavad nimetatud mõjurite olulisust migratsioonivoogude suunamisel.

Seega ei saa tuua välja ühest rahvusvahelise migratsiooni põhjusi seletavat teooriat. Pigem võib väita, et migratsiooni põhjused on dünaamilised ja aja jooksul muutuvad, mis omakorda toetab eeltoodud seisukohta, et isikute rände puhul on tegemist komplitseeritud ning sõltuva nähtusega. Eeltoodud kontseptsioonide kasutamisel võimalike reaalsete migratsioonivoogude hindamiseks tuleb seejuures arvestada asjaoluga, et lisaks domineerivatele käsitlustele eksisteerivad mitmed teised teooriad nimetatud küsimuses. Näiteks:

- institutsionaalne teooria (*institutional theory*), mille kohaselt põhjustavad migratsiooni edendamiseks ja toetamiseks loodud era- ja avalikud organisatsioonid omakorda täiendavaid migratsioonivooge, osutades transpordi- ja juriidilisi teenuseid, pakkudes võimalust sõlmida töölepinguid vms. (Russell 1995);
- kumulatiivse põhjuslikkuse teooria (*cumulative causation theory*), mille kohaselt on täiendav migratsioon ajendatud esialgselt isikute liikumisest nn. tagasilööki kaudu, mis tulenevad sissetulekute jaotusest, põllumajandusliku tootmise organiseeritusest, migratsiooniga seonduvatest kultuurilistest arusaamadest, inimkapitali regionaalsest jaotumisest jne. (Faini 1995).

Samuti mõjutavad migratsiooni poliitilised tegurid (inimõiguste rikkumine, etnilised konfliktid), keelelised ja kultuurilised barjäärid, keskkonnategurid ning prognoosid nii migratsiooni päritoluriigi kui ka sihtriigi tuleviku suhtes.

REGIONAALSE INTEGRATSIOONIGA KAASNEVAD MUUTUSED ÜHISKONNA SOTSIAALSES SEISUNDIS

Regionaalse integratsiooni sotsiaalsete tagajärgede väljatoomisel hõlmab akadeemiline diskussioon valdavalt isikute rändega seonduvat problemaatikat (peamiselt muutusi tööturul, lühiajalisi ja pikaajalisi kasvuprotsesse vms. nii päritoluriigis kui ka sihtriigis). Valdavalt nähakse integratsioonis päritoluriigi jaoks ohtu kaotada kõrgelt kvalifitseeritud tööjõud, kuid tegemist on siiski samuti võimalusega leevendada kohalikul tööturul valitsevaid pingeid. Ehkki lühiajalises perspektiivis (10–20 aastat) ei saa empiirilistele uurimustele tuginedes väita, et rahvusvaheline migratsioon loob päritoluriigis aluse majanduskasvuks, kinnitavad pikaajalised trendid positiivset seost (Itaalia, Kreeka, Suurbritannia näitel) (Russell 1995). Sihtriigi seisukohalt kaasnevad migratsiooniga eelkõige negatiivsed tagajärjed: konkurentsi tihenemine tööturul ning

eluasemeturul, surve sotsiaalse hoolekande eelarvetele, muutused riigi etnilises ja isegi poliitilises ülesehituses vms.

Kapitali ja tööjõu (seega samuti isikute) piiranguteta liikumise ning majanduspoliitika eri valdkondade koordineerimise tingimustes avaldab integratsiooni-protsess lisaks isikute rändele samuti mõju ühiskonna sotsiaalsele seisundile. Seejuures tulenevad võimalikud probleemid eelkõige asjaolust, et reeglina ei kaasne tööjõu piiranguteta liikumise põhimõtte rakendamisega integratsiooni osapoolte vahelist sotsiaalpoliitika ning sotsiaalsete standardite kooskõlastamist. Sotsiaalne heterogeensus võib aga põhjustada kõrgema ning madalama arengutasemega riikide vahelise konkurentsi tugevnemise, luues seeläbi võimaluse kõrgema arengutasemega liikmesriikide sotsiaalse kaitse süsteemide kahjustamiseks.

Tootmistegurite (s. h. tööjõu) piiranguteta liikumise tingimustes siirdub tööjõud kõrgemate sotsiaalsete standarditega riikidesse, koormates nimetatud piirkondade sotsiaalhoolekande eelarveid ning suurendades nõudlust tööturul (Goodman 1993, lk. 175). Kui piirkondade vahelised erinevused palgatasemete ja töötingimuste osas on seejuures püsivad, toimub ettevõtluse ümbersuunamine antud näitajate poolest madalaima tasemega regioonidesse. Seega loovad madalad sotsiaalkulutused või sotsiaalse arengupotentsiaali aeglane realiseerimine nõrgema konkurentsipositsiooniga piirkondadele kulueelise kõrgete sotsiaalsete standarditega regioonide ees. Kulueelisest tulenevalt toimub tootmise ja investeringute ümberpaiknemine, millega kaasnevad kõrgemate sotsiaalsete standarditega piirkondades tööpuuduse suurenemine ning teised sotsiaalse iseloomuga probleemid (Walwei, Werner 1991, lk. 66). Majanduslikult integratsioonist tuleneva “sotsiaalse dumpingu” mittesoovitatav mõju ühiskonna sotsiaalsele seisundile väljendub seega ohus, et tugeva konkurentsisurve tulemusena on kõrgemate sotsiaalstandarditega riigid sunnitud konkurentsipositsiooni säilitamiseks vähendama oma sotsiaalstandardite taset, põhjustades seeläbi elatustaseme ning töötingimuste üldist halvenemist.

Praktikas ei avaldu “sotsiaalse dumpingu” ebasoovitatav mõju ühiskonna sotsiaalsele seisundile mitte niivõrd madalal tasemel sotsiaalstandardite üleüldises kehtestamises, vaid võimaluses kasutada ka juba varasemalt käsitletud nn. “*beggar-thy-neighbour*” poliitikat. Kuivõrd sotsiaalkulutuste tase on pelgalt üks paljudest teguritest, mis määravad ära tööjõu pakkumise ulatuse ning tootmise asukoha (vt. Pallarz 1991, lk. 177–179), on madalate sotsiaalsete kulutuste näol reeglina tegemist väheolulise suhtelise eelisega, mis on suunatud madala tööviljakuse, infrastruktuuri puudulikkuse või tööjõu madala kvalifikatsiooni kompenseerimisele. Tingimusel, et tootmise kogukulud kajastavad regionaalset tootlikkust, ei kaasne integratsiooniga survet sotsiaalkulutuste ja -standardite alandamiseks ning seega ei ole sotsiaalkulutuste erinevast tasemest tuleneva konkurentsi intensiivistumise korral tegemist ebaausa konkurentsi “sotsiaalse dumpingu” tähenduses. Nimetatud väidet kinnitavad ka Euroopa senise integratsiooni vältel ilmnunud tendentsid, mis kajastavad osaliselt vastu-

pidist protsessi tootmise asukoha valikul langetatakse otsuseid pigem tööstusliku tasemest lähtuvalt kui sotsiaalkulutuste taseme alusel. Samuti on mitmete kokkulepete (1989. aastal 11 ühenduse liikmesriigi poolt vastu võetud Sotsiaalharta, 1992. aastal Maastrichti Lepingu raames allkirjastatud Sotsiaalprotokoll) ja Euroopa Komisjoni tegevusprogrammidega (1974. aastal väljatöötatud esimene sotsiaaltegevusprogramm ning 1995. aastal vastu võetud kolmas sotsiaaltegevuse programm) loodud eeldused liikmesriikide jaoks ühtsete sotsiaalsete standardite väljatöötamiseks, mis lähtuvad pigem Euroopa Liidu keskmisest kõrgemast tasemest.

“Sotsiaalne dumping” avaldab ühiskonna sotsiaalsele seisundile soovimatut mõju eelkõige juhul, kui kõrgete sotsiaalsete standarditega piirkond otsustab eesmärgipäraselt alandada sotsiaalstandardeid, et saavutada konkurentsieelis. Nn. “kurna naabrit” poliitika tähtsustab eelkõige integratsiooni intensiivsete vormide puhul, kus enamike konkurentsipositsioonile analoogse mõjuga meetmete (vahetuskursi muutmine, toetussüsteemid) kasutamine on välistatud (Walwei, Werner 1991, lk. 28).

Ehkki sotsiaalkulutuste erinevast tasemest tulenev konkurentsi intensiivistumine ei pruugi kajastada ebaausat konkurentsi “sotsiaalse dumpingu” mõttes, ei saa välistada, et kuluerinevustega ei kaasne ebasoovitavad mõjud üksikutele majandusharudele. Spetsiifiliselt kõrgete tööjõu- ja sotsiaalkulutuste tõttu on “sotsiaalse dumpingu” avaldumine tõenäoline eelkõige tööjõumahukates, suhteliselt hinnatundlikes ning avaliku sektoriga tihedalt seotud tööstusharudes (eeskätt tekstiili- ja rõivatööstus, kuid samuti toiduainetetööstuse teatud valdkonnad, transpordi- ja ehitussektor) (Grahl *et al.* 1990, lk. 196).

Ühiskonna sotsiaalsele seisundile ebasoovitavat mõju avaldava “sotsiaalse dumpingu” vältimise võimalusena nähakse integratsiooniprotsessis osalevate piirkondade sotsiaalpoliitikate harmoneerimist. Mitmete käsitluste (Goodman 1993, lk. 176; Kapteyn *et al.* 1990, lk. 661) kohaselt loob ühtne sotsiaalsete standardite süsteem integratsiooni osapooltele võrdsed konkurentsitingimused ning analoogselt integratsiooni makromajanduslikele efektidele vähenevad sotsiaalpoliitikate ühtlustamisel ülekandekulud seoses otsimis- ja läbirääkimisprotsessiga ning paraneb tootmistegurite (antud juhul tööjõu) suhteliste hindade transpertsus eri majandusharude ja regioonide lõikes. Kuivõrd töövõtjatel avanevad piirkondade sotsiaalsüsteemide harmoneerimise korral paremad võimalused elutingimuste võrdlemiseks regioonide lõikes, on seega samuti loodud tingimused tööjõu mobiilsuse suurenemiseks.

Samas on erinevate raamtingimustega majandussüsteemide konkureerimisel pikaajalises perspektiivis avalduvaid dünaamilisi efekte hinnatud mitmete autorite poolt (Walwei, Werner 1991, lk. 26) kaalukamaks kui heterogeenset süsteemist tulenevat efektiivsuse kaotust. “Harmoneerimisele” vastandub seega “süsteemide konkurentsi” printsiip, millest lähtuvalt kujuneb efektiivne süsteem välja rahvuslike otsinguprotsesside, kogemuste ja poliitiliste otsustuste

tulemusena. Vastavalt Schumpeter'i innovatsiooniteooriale loob heterogeenne süsteem eeldusi uute lähenemisviiside leidmiseks ning innovatsiooniks (Wallace 1990, lk. 51).

Euroopa integratsiooni kontekstis toetub "süsteemide konkurentsi" printsiip sotsiaalpoliitika käsitlusest lähtudes põhimõttele, et liikmesriigid rakendavad rahvuslikke sotsiaalpoliitikaid, mis kajastavad nende poliitilisi, ideoloogilisi, majanduslikke ja ühiskondlikke erinevusi. Sellest tulenevalt on samuti erinevad liikmesriikide sotsiaalpoliitilised eesmärgid ning nimetatud erinevuste likvideerimine sotsiaalpoliitikate harmoneerimise korral võib kahjustada nii üldisi konkurentsitingimusi kui ressursside paigutust.

HINDADE NING SISSETULEKUTE TASEMETE ÜHTLUSTUMISEGA SEONDUV PROBLEMAATIKA EUROOPA LIIDU IDALAIENEMISEL

Euroopa Liidu idalaienemine on komplitseeritud eelkõige seetõttu, et assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa maad erinevad Euroopa Liidu praegustest liikmesriikidest oluliselt nii majandusliku kui sotsiaalse arengutaseme osas. Ehkki analoogne probleem on esile kerkinud juba seoses Euroopa Liidu lõunalaienemisega ajavahemikus 1981–1986, on praegusel juhul tegemist tunduvalt keerulisema olukorraga, kuna kandidaatriikide majanduslik mahajäämus osutub märkimisväärseks takistuseks nii Euroopa Liidu süvendamisel kui laiendusel. Lähtudes sisemajanduse kogutoodangust inimese kohta ostujõu pariteedi alusel, ulatus kõigi assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide sisemajanduse kogutoodang inimese kohta pidevast kasvutendentsist hoolimata 1997. aastal vaid 39%-ni Euroopa Liidu keskmisest tasemest. Laienemisläbirääkimiste "esimese" vooru riikide (Poola, Ungari, Tšehhi, Sloveenia ja Eesti) sisemajanduse kogutoodang saavutas 51% liidu keskmisest tasemest (The GDP of the Accession ... 1999, lk. 3).

Regionaalse iseloomuga toetuste jaotuse seniste kriteeriumite alusel oleksid Kesk- ja Ida-Euroopa riigid Euroopa Liiduga ühinemisel seega kindlateks struktuurifondide kaudu jaotatava rahalise toetuse saajateks. Selline stsenaarium pole aga kooskõlas ei Euroopa Liidu rikaste "doonorriikide" ega seniste abisaajate huvidega (Kerremans 1997).

Euroopa Liidu võimaliku idalaienduse mõlema osapoole majandusliku arengutaseme lahknevus kajastub samuti hindade ja sissetulekute tasemete erinevuses, mis mitmete hinnangute kohaselt on säilinud eelkõige Kesk- ja Ida-Euroopa maades rakendatava vahetuskursipoliitika ning Euroopa Liidu poolsete kaubanduspiirangute tõttu (Gabrisch 1997, lk. 577; Brücker 1997). Senise vastastikuse integratsiooniprotsessi vältel on hindade osaline kohanemine täheldatav vaid masinate ja seadmete osas (Gabrisch 1997, lk. 577). Tingimusel, et Euroopa Liiduga ühinemise korral kohustuvad kandidaatriigid oma monetaar- ja vahe-

tuskursipoliitika puhul arvestama ühiste, liidu huvidega ning vastastikuses kaubavahetuses kaovad piirangud ka nn. tundlike toodete osas, kaasneb idalaienendusega tõenäoliselt eeskätt Kesk- ja Ida-Euroopa riikide hinnataseme ühtlustumine liidu tasemega. Hinnataseme tõusu (eriti Eesti puhul) põhjustab oletatavasti samuti idalaienendusel Kesk- ja Ida-Euroopa maadele laienev ühine väliskaubanduspoliitika (CCP – *Common Commercial Policy*), mille kohaselt peavad Euroopa Liidu liikmesriigid rakendama kolmandate riikide suhtes ühtset tollimaksumäära eeskätt nn. kaubavahetusele tundlike kaupade puhul.

Hinnatasemete ühtlustumist interpreteeritakse sageli kui majanduse kohanemise mehhanismi uute majandustingimustega, mis tulenevad senisest tihedamast vastastikusest integratsioonist (Weise *et al.* 1997). Seega on hindade ühtlustumine vastastikuste kaubandussuhete arendamise loogiline ning paratamatu tulemus. Samas ei saa Euroopa Liidu idalaienemisel välistada olukorda, et hindade tõus Kesk- ja Ida-Euroopa riikides võib mõjutada negatiivselt kandidaatriigi sisemajanduse kogutoodangu või kaubandusbilansile. Määravaks saab seejuures sissetulekute taseme reaktsioon hinnataseme tõusule.

Situatsioonis, kus hinnataseme tõusuga ei kaasne nominaalpalkade kasvu, reaalpalk väheneb, põhjustades omakorda nõudluse vähenemise. Sisemajanduse kogutoodangu vähenemise vältimine tuleb sel juhul kõne alla vaid tingimusel, et erasektori nõudluse vähenemine kompenseeritakse selle võrra suurema ekspordipakkumisega või erasektori säästmise suurenemine tasakaalustatakse ulatuslikuma investeerimise läbi. Samas on senisest suurem ekspordipakkumine raskendatud hinnataseme tõusuga kaasnenud valuutade reaalse vahetuskursi tõusu tõttu, mis muudab kodumaise ekspordi suhteliselt kallimaks. Ehkki hinnataseme tõus ning reaalpalka vähenemine tingivad kasumimäära suurenemise ettevõtjate jaoks, on kodumaise nõudluse vähenemise tõttu samuti küsitav investeerimise suurenemine.

Kui aga hinnataseme tõusuga kaasneb nominaalpalkade kasv, siis reaalpalgad väljendatuna kodumaises vääringus ei alane ning nominaalpalgad avaldatuna välisvääringus suurenevad. Saksamaa taasühinemise kogemusele tuginedes on aga alust väiteks, et sel viisil loodud täiendav ostujõud võib põhjustada kaubandusbilansi halvenemise.

Euroopa Liidu idalaienendusel esilekerkiv hindade kohanemise problemaatika keskendub küsimusele, kuidas suudavad Kesk- ja Ida-Euroopa riigid vältida hinnatasemete ühtlustumisega kaasnevaid negatiivse iseloomuga makromajanduslikke efekte. Tootmisvõimaluste parema ärakasutamise tõttu on avaldatud arvamust, et tõenäoliselt toob idalaienendus kaasa assotsieerunud ülemineku- maade sissetulekute taseme lähenemise Euroopa Liidu tasemele (Weise *et al.* 1997). Seetõttu tähendab Euroopa Liiduga ühinemine suure tõenäosusega täiendavat survet praeguste kandidaatriikide niigi defitsiitsetele kaubandusbilanssidele. Nimetatud väidet kinnitab Hispaania ja Portugali liitumise kogemus tollase Euroopa Ühendusega 1986. aastal, kus nn. liidu lõunalaienemise

tulemusena tõusid nii nominaal- ja reaalpalgad kui halvenes kaubandusbilanss (Axt 1992, lk. 218, 223). Ehkki 1981. aastal toimunud Kreeka liitumine Euroopa Ühendusega ei kinnita palkade vahetu kasvu tendentsi, ilmnes ühinemise tulemusena ka Kreeka puhul kaubandusbilansi oluline halvenemine (Weidenfeld 1996, lk. 250).

Ehkki mõningate arvamuste kohaselt (Brücker 1997) on Kesk- ja Ida-Euroopa maade sissetulekute taseme ühtlustumine Euroopa Liidu tasemega välditav struktuuriliste muutuste ning ühinemisel fikseeritavate raamtingimuste abil, on siiski suhteliselt tõenäoline, et hinnatasemete ühtlustumisega kaasneb idalaidenduse korral praeguste kandidaatriikide nominaalpalkade kasv. Arvestades sellega kaasnevat ohte, tõstatub Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ühinemisel Euroopa Liiduga vajadus üleminekuperioodi kehtestamiseks, et pehendada hindade ja sissetulekute taseme ühtlustumisega kaasnevat negatiivset efekti praeguste kandidaatriikide jaoks.

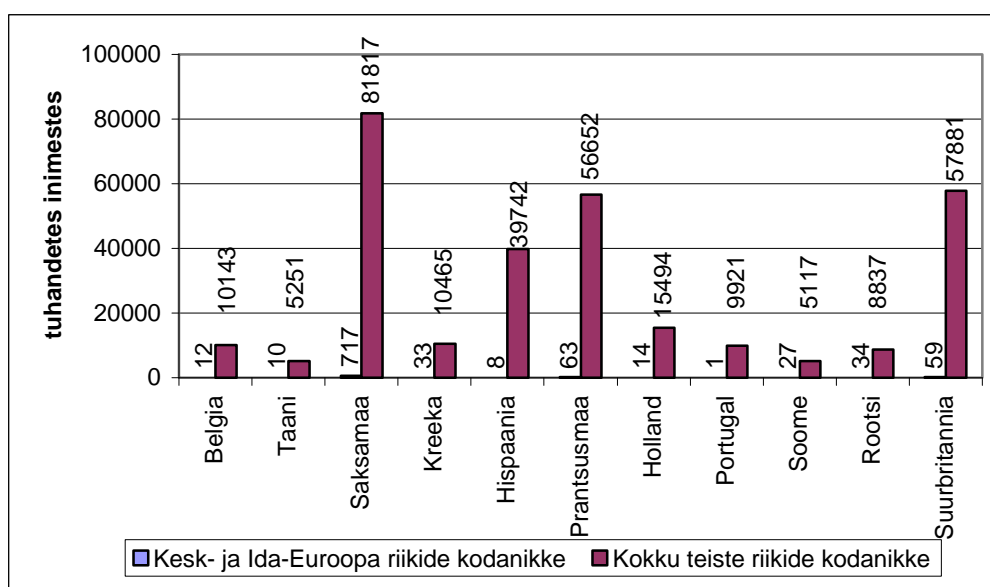
Seejuures tuleb aga arvestada asjaoluga, et just üleminekuperioodide kehtestamine võib avaldada kandidaatriikide edasisele arengule negatiivset mõju. Nimelt toetab selline stsenaarium nn. "mitme-kiiruselise Euroopa" (*multi-speed Europe*) ideed, mille puhul positiivsete efektide kõrval võivad integratsiooni nn. tuumikgrupist väljajäänud Euroopa Liidu liikmesriigid pikemas perspektiivis kogeda kõrvaletõrjutust ning tugevnevat survet nii otsuste langetamise protsessis kui vastastikustes majandussuhetes.

ISIKUTE RÄNDE PÕHJUSED JA ULATUS KESK- JA IDA-EUROOPA RIIKIDE ÜHINEMISEL EUROOPA LIIDUGA

Olles suunatud eelkõige vastastikuse kaubavahetuse liberaliseerimisele, ei käsitletud Euroopa Liidu ning Kesk- ja Ida-Euroopa riikide vahelistes assotsiatsioonilepingutes tootmistegurite liikumisega seonduvat küsimust. Vastastikust migratsiooni takistasid ka pärast Euroopa lepingute sõlmimist rohked juriidilised kitsendused, mis piirasid oluliselt isikute rände ulatust. Näiteks hõlmas seisuga 1. jaanuar 1996. a. elamisluba omavate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kodanike osakaal Euroopa Liidu liikmesmaade lõikes kõikide konkreetse liikmesriigi kodakondsust mitteomavate isikute hulgas vaid 0,01–0,88 % (autori arvutused lähtudes allikast Eurostat Yearbook ... 1999, lk. 102–103). Assotsieerunud üleminekumaadest lähtuva migratsiooni sihtriikidena domineerisid seejuures Saksamaa, Prantsusmaa, Suurbritannia ja Hispaania (vt. joonis 1).

Tootmistegurite piiranguteta liikumise osaline (üleminekuperioodiga) või täielik elluviimine Euroopa Liidu laienemisel itta mõjutab otseselt assotsieerunud maade ning liidu liikmesriikide vahelisi isikute rände vooge. Situatsioonis, kus eksisteerivad märkimisväärsed erinevused nimetatud regioonide majanduslikus ja sotsiaalses arengutasemes, loob tööjõu liikumise vastastikune liberaliseeri-

mine eelduse isikute rände suurenemiseks eelkõige siirderiikidest Euroopa Liitu. Seejuures toimivad Kesk- ja Ida-Euroopa poolsete nn. “tõuketeguritena” majanduse ümberstruktureerimisega kaasnenud muutused tööhõives ning madal sissetulekute- ja elatustase. Siirderiikidest lähtuv ulatuslik migratsioon on Euroopa Liidu idalaienemisel järeldatav samuti migratsiooni uue ökonoomika kontseptsioonist (kapitali-, kindlustus- vms. turgude puudulikkus ja turutõrked) ning maailma süsteemi teooriast (sihtriigi ressursside kaasamine maailmaturule ning traditsiooniliste süsteemide lõhestamine). Euroopa Liidu poolsete “tõmbe-eguritena” võib välja tuua jäiga ja ülereguleeritud tööturu poolt tekitatud nõudlust madalapalgalise tööjõu järele, ulatuslikku sotsiaalsete tagatiste süsteemi ning tööealise elanikkonna vähenemist ja rahvastiku vananemist nimetatud piirkonnas.



Joonis 1. Riigi kodakondsuseta elamisluba omavad isikud Euroopa Liidu liikmesriikide lõikes seisuga 1. jaanuar 1996. a.

Märkus: andmed puuduvad Itaalia, Luksemburgi, Iirimaa ja Austria kohta.

Allikas: Eurostat Yearbook. A Statistical Eye on Europe. Data 1987–1997. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, lk.102–103.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest lähtuva isikute rände suurenemisele räägivad aga vastu kolm asjaolu. Esiteks, palgatasemete ühtlustumine ning praeguste erinevuste kaotamine vähendavad migratsiooni. Teiseks, mõningates Kesk- ja Ida-Euroopa riikides viimastel aastatel ilmnenu makromajanduslikud protsessid (majanduskasv, inflatsiooni vähenemine, muutused tööhõives) kinnitavad majanduse ümberstruktureerimise nn. optimistliku stsenaariumi teostumist, mis vähendab samuti kalduvust migratsioonile. Kolmandaks, on avalda-

tud arvamust, et Euroopa Liidu poolne kaubavahetuse liberaliseerimine Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega vähendab migratsioonisurvet nimetatud regionist (ILO 1984, viidatud Schiff 1997 vahendusel). Sama loogika on laiendatav ka kapitali liikumisele (kaasa arvatud välisabi) (Schiff 1994). Seega võib nii kaubavahetust ja migratsiooni kui ka kapitali liikumist ja migratsiooni pidada teineteist asendavaks (*substitutes*).

Esitatud arvamus on tuletatav samuti eespool käsitletud Heckscher-Ohlini teooriast, mille edasiarenduses kindlustab rahvusvaheline kaubandus tootmistegurite hindade ühtlustumise riikide vahel isegi juhul, kui ei eksisteeri tootmistegurite piiranguteta liikumist. Kaubanduspiirangute kaotamise ning kaubavahetuse intensiivistumisega kaasneb seega palgatasemete ühtlustumine, mis vähendab migratsiooni. Seejuures tuleb aga arvestada, et Heckscher-Ohlini teooria kehtib kindlatel eeldustel. Situatsioonis, kus puudub täiuslik konkurents, eksisteerivad varjatud kaubanduspiirangud ja transpordikulud või avaldub mastaabisääst, ei too rahvusvaheline kaubavahetus kaasa tootmistegurite hindade ühtlustumist ning mitmete empiiriliste uurimuste kohaselt on migratsioon ja kaubavahetus ning isikute ränne ja kapitali liikumine pigem teineteist täiendavad (*complements*).

Hinnangute kohaselt on kaubavahetus ning isikute ränne tõenäoliselt teineteist täiendavad lühiajalises perspektiivis ning asendavad pikaajaliselt (Russell ja Teitelbaum, Martin; viidatud Schiff 1997 vahendusel). Seevastu Schiff'i arvamuse kohaselt on isikute ränne ning kaubavahetus üksteist täiendavad juhul, kui migratsiooniga seotud kulud (kulutused seoses reisimisega, info hankimisega, dokumentide saamisega jne.) on kõrged ning migrantide potentsiaalsed sissetulekud ning oskused on väiksed (Schiff 1997). Välja on toodud ka erinevusi oskustöajõu ning madalatasemelise tööjõu puhul.

Kuna puudub kindel seisukoht migratsiooni ning piiranguteta kaubavahetuse ja kapitali liikumise seostest, ei saa üheselt vastata ka küsimusele, kas kaubavahetuse ning kapitali liikumise liberaliseerimise abil saab leevendada migratsioonisurvet. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide Euroopa Liiduga ühinemist käsitlevad empiirilised analüüsid on jõudnud tulemuseni, et vastastikuse kaubavahetuse liberaliseerimisega kaasneb nii tööjõu nõudluse suurenemine siirderiikides (6–10%) kui ka kapitali sissevool, mis alandavad isikute rännet assotsieerunud maadest Euroopa Liitu (CEPR 1992, lk. 69). Seega antud juhul asendavad kapitali liikumine ja migratsioon teineteist (*substitutes*) ning võib väita, et assotsiatsioonilepingutega sätestatud kaubavahetuse piirangute tühistamine vähendab migratsioonisurvet kandidaatriikidest Euroopa Liitu juba praegu, enne võimalikku idalaienemist.

Siirderiikidest Euroopa Liiduga ühinemisele järgnevat isikute rände ulatust hindavad empiirilised mudelid (Amato, Batt 1999 (a); Franzmeyer, Brücker 1997; Faini 1995, lk. 143–161) lähtuvad eelkõige palgatasemete erinevusest kui kandidaatriikide ning Euroopa Liidu vahelise migratsiooni peamisest põh-

jusest. Hinnangute kohaselt jääb pärast idalaiendust Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest Euroopa Liitu suunduv isikute ränne vahemikku 900 000 inimest (Amato, Batt 1999 (a)) kuni 1 200 000 inimest (Franzmeyer, Brücker 1997) aastas, mis ületab märgatavalt seniseid migratsioonivooge (näiteks 254 000 inimest 1996. aastal, andmed puuduvad Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia ja Austria kohta) (autori arvutused allika Eurostat Yearbook ... 1999, lk. 94–95 põhjal). Kuivõrd nii kandidaatriikide majandusliku mahajäämuse ja struktuuriliste ümberkorralduste kui ka Euroopa Liidu siseste reformide tõttu ei hõlma võimalik idalaiendus suure tõenäosusega kõiki kümnet assotsieerunud siirderiiki, väheneb Saksa Majandusuuringute Instituudi (DIW – *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*) andmetel Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest lähtuv migratsioonisurve Euroopa Liidule oluliselt, hõlmates CEFTA-riikide ühinemisel 340 000 kuni 680 000 inimest aastas (*Ibid.*). Sõltuvalt ühinemisläbirääkimistel fikseeritavatest tingimustest on tõenäoline samuti üleminekuperioodi kehtestamine ning piirangute osaline säilimine tööjõu liikumisele, mis vähendab omakorda kunstlikult isikute rännet Euroopa Liitu. Saksa Majandusuuringute Instituudis teostatud migratsiooni ulatuse analüüsid erinevatel tingimustel on esitatud tabelis 1.

Samas tuleb aga idalaiendusel avalduva migratsioonipotentsiaali hindamisel arvestada asjaoluga, et lisaks palgatasemete erinevusele määravad isikute rände ulatuse ära mitmed teised tegurid (muud majanduslikud mõjurid, demograafilised, geograafilised, institutsionaalsed, kultuurilised jne. tegurid), kuid esitatud prognooside juures neid arvestatud ei ole. Aktsepteeritavat kõiki olulisi mõjureid arvesse võtvat empiirilist analüüsi raskuste tõttu eri tegurite mõju kvantitatiivsel hindamisel seni tehtud ei ole. Siiski võib varasemalt käsitletud siirderiikide poolsetele “tõuketeguritele” ning Euroopa Liidust lähtuvatele “tõmbe-eguritele” tuginedes väita, et realselt kujunevad Kesk- ja Ida-Euroopa maade migratsioonivood Euroopa Liitu tõenäoliselt DIW-i poolt prognoositust ulatuslikumaks.

Tabel 1

**Saksa Majandusuuringute Instituudi poolt välja töötatud
siirderiikidest Euroopa Liitu suunduvate migratsioonivoogude prognoos ajavahemikuks 1996–2030**

	SKT inimese kohta		Rahvastik ilma migratsioonita (miljonit)	Väikese ulatusega migratsiooni korral			Ulatusliku migratsiooni korral			Progressseeruva migratsiooni korral		
	USD-des	% EL-i keskmisest		Migratsiooni-faktor (%)*	Netomigratsioon (miljonit)	Rahvastik pärast migratsiooni (miljonit)	Migratsiooni-faktor (%)*	Netomigratsioon (miljonit)	Rahvastik pärast migratsiooni (miljonit)	Migratsiooni-faktor (%)*	Netomigratsioon (miljonit)	Rahvastik pärast migratsiooni (miljonit)
Kesk-Euroopa Vabakaubanduslepinguga ühinenud riigid												
1996	6 104	35,6	66,0	0,08	-0,34	65,7	0,16	-0,68	65,3	0,08	-0,34	65,7
2000	7 307	39,3	66,5	0,08	-0,32	64,8	0,16	-0,62	63,1	0,09	-0,35	64,7
2005	9 008	43,9	67,0	0,08	-0,29	63,7	0,16	-0,55	60,7	0,10	-0,36	63,3
2010	10 941	48,3	67,5	0,08	-0,26	62,8	0,16	-0,49	58,6	0,11	-0,37	61,9
2020	15 584	56,5	68,5	0,08	-0,21	61,5	0,16	-0,39	55,2	0,14	-0,36	59,2
2030	21 412	63,7	69,6	0,08	-0,18	60,4	0,16	-0,31	52,6	0,16	-0,34	56,6
Assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid kokku												
1996	5 180	30,2	105,6	0,08	-0,59	105,0	0,16	-1,18	104,0	0,08	-0,59	105,0
2000	6 315	34,0	106,5	0,08	-0,55	103,5	0,16	-1,07	100,7	0,09	-0,62	103,4
2005	7 945	38,7	108,5	0,08	-0,50	101,7	0,16	-0,95	96,5	0,10	-0,63	101,0
2010	9 825	43,4	110,3	0,08	-0,45	100,1	0,16	-0,85	92,8	0,11	-0,64	98,5
2020	14 412	52,2	113,3	0,08	-0,37	97,5	0,16	-0,67	86,7	0,14	-0,63	93,6
2030	20 255	60,2	118,9	0,08	-0,30	95,6	0,16	-0,53	82,1	0,16	-0,59	88,9

Märkus: Migratsioonifaktorina käsitletakse netomigratsiooni regioonide vahelise palgatasemete 10%-lise erinevuse korral. Netomigratsiooni alumiseks piiriks on 0,08% väheulatusliku isikute rände stsenaariumi teostumisel ning ülemiseks piiriks 0,165% ulatusliku migratsioonistsenaariumi teostumisel.

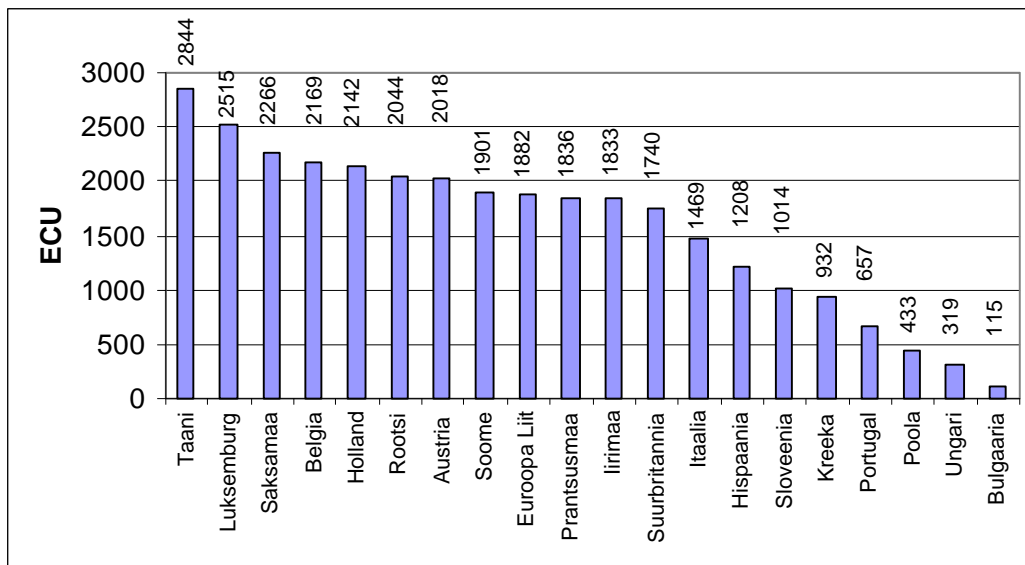
Allikas: Franzmeyer, F., Brücker, H. *Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration. DIW-Wochenbericht, 1997, nr. 5.*

PALGA- JA SOTSIAALSTANDARDITE TASEME ERINEVUSEST TULENEVAD PROBLEEMID EUROOPA LIIDU LAIENEMISEL ITTA

“Süsteemide konkurentsi” ning “süsteemide harmoneerimise” printsiipide vastandamisel lähtub Euroopa integratsiooniprotsess viimati nimetatud põhimõttest. Euroopa Liidu asutamislepingus nähakse heterogeensuses pigem integratsiooni takistavat tegurit kui efektiivsuse suurendamise võimalust ning luuakse seetõttu liikmesriikide vaheliste erinevuste kõrvaldamiseks vastav instrumentaarium (liidu pädevuses olevad majanduspoliitika valdkonnad ning struktuuralsed fondid).

Nimetatud suunitlus tähtsustub eriti Kesk- ja Ida-Euroopa maade ühinemisel Euroopa Liiduga – võimaliku idalaienemise eeltingimuseks on kandidaatriikide majandusliku ning sotsiaalse arengutaseme tõus. Nimetatud piirkondade palgatasemete ulatuslik erinevus loob otsese ajendi tööjõu liikumiseks kõrgemate sissetulekutega liikmesriikidesse, põhjustades seal võimalikke pingeid eelkõige tööturul, kuid ka eluasemeturul. Sellist ohtu on tunnistanud samuti Euroopa Komisjon, tuues idalaienemisega kaasnevate positiivsete efektide (senise jäiga ja ülereguleeritud tööturu muutumine paindlikuks jne.) kõrval negatiivse aspektina välja ohu tööturu tasakaalustamatuse suurenemiseks võimalike pingete tõttu (vt. Agenda 2000, osa II, ptk. 2.2.1). Eeskätt geograafilise läheduse ning vastastikuste tihedate sidemete tõttu on seejuures kõige tõenäolisem pingete tekkimine nn. Germaani regioonis (Saksamaal, Belgias, Hollandis, Luksemburgis ja Austrias seoses võimaliku migratsiooniga Poolast, Ungarist ja Tšehhist) ning Põhjamaade tööturul (Taanis, Rootsis ja Soomes eelkõige Balti riikidest lähtuva tööjõu liikumise tõttu), kus keskmine kuupalk on kõrgem Euroopa Liidu keskmisest ning ületab praegu siirderiikide keskmist kuupalka kuni seitse korda (vt. joonis 2). Samuti koormatakse suure tõenäosusega just nimetatud piirkondade kui kõrgeimate sotsiaalsete standarditega ning kõige ulatuslikumate sotsiaalsete tagatiste süsteemidega riikide sotsiaalhoolekande eelarveid (vt. tabel 2).

Eeltoodud probleemi lahendamiseks tuleb Euroopa Liidu seisukohast kõne alla tööjõu liikumise piiramine siirderiikide ja liidu vahel ka pärast idalaiendust. Sarnast võimalust kasutas Euroopa Liit samuti pärast Hispaania ja Portugali ühinemist, kehtestades 10-aastase üleminekuperioodi piirangute kaotamisel tööjõu liikumiselt (Faini 1995, lk. 146) ning vältides seeläbi edukalt massilist migratsiooni nimetatud riikidest (Agenda 2000, osa II, ptk. 2.2.1). Samas on aga üleminekuperioodi fikseerimisel takistatud ühisturu positiivsete tagajärgede realiseerumine (Fevre 1998).



Joonis 2. Keskmine kuupalk Euroopa Liidu liikmesriikides (1995. aastal) ning mõningates kandidaatriikides (1997. aastal) (ECU-des).

Allikad: Amato, G., Batt, J. (b). *Socio-Economic Discrepancies in the Enlarged EU: Report of the Reflection Group on "Long-Term Implications of Eastward Enlargement of the European Union: the Nature of the New Border"*. European University Institute, Roberts Schumann Centre Policy Paper, 1999, nr. 2; Eurostat Yearbook. *A Statistical Eye on Europe. Data 1987–1997*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, lk. 320–321.

Tootmistegurite piiranguteta liikumise tingimustes mõjutab tööjõu ümberpaiknemist otseselt palkade dünaamika. Kesk- ja Ida-Euroopa riikide palgataseme dünaamika (vt. tabel 3) väljendab üheselt siirderiikide palgataseme lähenemist Euroopa Liidu tasemele ning seega vähendab potentsiaalset migratsiooni.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide kui Euroopa Liidu idalaienemisel valdavalt isikute rände päritolumaade jaoks seonduvad palgatasemete erinevusest tulenevad tagajärjed võimalusega leevendada pingeid tööturul. Tööjõu liikumise kõrval tähtsustub aga ka suhteliselt odava tööjõuga siirderiikide atraktiivsus tootmisprotsessi tööjõuintensiivsete etappide teostamiseks. Siiski tuleks viimatinimetatud aspekti suhtuda mõningase ettevaatlikkusega. Atraktiivsus tootmisprotsessi tööjõuintensiivsete etappide teostamisel loob siirderiikidele lühiajalises perspektiivis eelduse majanduskasvuks ning elatusstandardite tõusuks. Kuna aga senine Euroopa integratsiooniprotsess on näidanud, et pikaajaliselt on majanduskasvu väljavaated tööjõuintensiivsetes majandussektorites madalamad kui kapitaliintensiivsetes (Kerremans 1997), suureneb kandidaatriikide suhteline mahajäämus pikaajalises perspektiivis tõenäoliselt veelgi. Hinnatakse, et vaid strukturealsed reformid ning Euroopa Liidu poolne rahaline toetus nende läbiviimiseks kindlustavad kandidaatriikide majanduskasvu. Samas ei kinnita seda varasemad kogemused (Kreeka ühinemine Euroopa

Liiduga) – situatsioonis, kus struktuursete ümberkorralduste raames ei kasutata Euroopa Liidu poolseid finantstoetusi efektiivselt, avaldab rahaline abi ebasoodsat mõju kandidaatriikide majandusele.

Tabel 2

**Sotsiaalsete süsteemide tüübid ning põhitunnused
Euroopa Liidu liikmesriikides**

Sotsiaalsete tagatiste süsteemi tüüp	Süsteemi kasutavad riigid	Põhitunnused
Põhjamaade mudel	Rootsi Taani Soome	<ul style="list-style-type: none"> • Sotsiaalsete toetuste süsteemi ning maksusüsteemi objektiks on valdavalt üksikisik • Maksimeerib tööturuga seotud isikute arvu • Kindlustussummad seotud teatud osas sissetulekuga • Tugev sotsiaalse hoolekande süsteem • Avalikud hüved on ulatuslikult levinud
Kontinentaal-Euroopa mudel	Belgia Prantsusmaa Saksamaa Austria Luksemburg	<ul style="list-style-type: none"> • Sotsiaalsete toetuste süsteemi ning maksusüsteemi objektiks on tavaliselt üksikisik, kuid tähtsustub samuti perekond • Piirab tööturuga seotud isikute osatähtsust • Kindlustussummade arvutamine tugineb erinevatele skeemidele • Avalike hüvede suhteliselt ulatuslik levik
Liberaalne mudel	Iirimaa, Suurbritannia	<ul style="list-style-type: none"> • Sotsiaalsete toetuste süsteemi ning maksusüsteemi objektideks on nii üksikisikud kui ka kollektiivsed üksused • Suhteliselt piiratud juurdepääs sotsiaalsetele tagatistele loob ajendi isikute taaslülitumiseks tööturule • Sotsiaalsed toetused suunatud kindlatele sihtgruppidele • Avalikud hüved on vähem levinud
Vahemeremaade mudel	üldistatult Itaalia, Kreeka, Portugal, Hispaania	<ul style="list-style-type: none"> • Sotsiaalsete toetuste süsteemi ning maksusüsteemi objektideks on kollektiivsed üksused; tööjõu pakkumine on sageli genereeritud perekonna poolt • Sotsiaalsete tagatiste süsteem on väheulatuslik • Avalikud hüved on minimaalsed

Allikas: *The Future European Labour Supply. Luxembourg: Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, lk. 24–28.*

Tabel 3

**Keskmise palga reaalne muutus Kesk- ja Ida-Euroopa riikides
ajavahemikul 1993–1998 (%-des, võrreldes eelmise perioodiga)**

Riik	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Tšehhi	3,8	7,8	8,7	8,9	2,1	-1,3
Poola	-2,9	0,5	3,0	5,7	7,3	5,1
Ungari	-3,9	7,2	-12,2	-5,0	4,9	3,5
Sloveenia	14,4	6,0	4,7	4,4	2,9	1,5
Eesti	2,3	10,2	6,2	2,1	7,6	7,9
Slovakkia	-3,6	3,0	4,4	7,2	6,6	2,7
Rumeenia	-16,8	0,2	11,8	9,2	-22,4	6,0
Bulgaaria	-8,7	-21,7	-5,5	-17,6	-19,1	23,7
Läti	5,0	8,2	-2,6	-8,8	3,6	5,3
Leedu	-36,6	10,7	2,6	9,1	14,1	12,0

Allikas: Central European Countries' Employment and Labour Market Review. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, lk. 16, 19, 22, 25, 28, 31, 34, 37, 40, 43.

Arvestades eeltoodut, ei ole seega Kesk- ja Ida-Euroopa riikide huvides mitte Euroopa Liidu poolse rahalise toetuse maksimeerimine oma regionaalse mahaäämuse korvamiseks, vaid pigem saadud finantsvahendite efektiivne kasutamine. Selline käitumine oleks kooskõlas ka Euroopa Liidu huvidega, kelle jaoks seonduvad idalaienemisega kaasnevad raskused just struktuursete fondide ülekoormatusega. Mõningate hinnangute kohaselt (Sachs, Warner 1996) on Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel tunduvalt kasulikum taotleda Euroopa Liidust pigem takistusteta ligipääsu Euroopa Liidu siseturule kui finantstoetusi struktuurifondide kaudu. Samuti on empiirilistes uurimustes jõutud järeldusele, et majanduskasvu tagavad eeskätt investeeringute suurendamine, inimkapitali taseme tõus ning riigi vastav majanduspoliitiline tegevus (Barbone *et al.* 1996). Seega tuleks Kesk- ja Ida-Euroopa riikidel keskenduda Euroopa Liidu idalaienduse korral pigem investeeringute kaasamisele, inimkapitali arengutaseme tõstmisele ning stabiilse makromajanduskeskkonna loomisele.

LÕPETUSEKS

Lisaks küsimusele, kuidas suudavad Kesk- ja Ida-Euroopa riigid vältida hinnatasevõrdumise ühtlustumisega kaasnevaid negatiivseid makromajanduslikke efekte, keskendub Euroopa Liidu idalaiendusel esilekerkiv hindade ja palkade kohandamise problemaatika samuti sotsiaalse iseloomuga tagajärgedele. Käesolevas brošüüris analüüsiti nendest ühte probleemideringi – kümne Kesk- ja Ida-Euroopa siirderiigi ühinemisel Euroopa Liiduga esilekerkivaid isikute rändega seonduvaid probleeme, käsitledes nimetatud regioonide majandusliku ja sotsiaalse arengutaseme erinevuse mõju migratsioonivoogudele ning isikute rändega kaasnevaid pingeid tööturul ning sotsiaalsfääris.

Eelkõige palgataseme erinevusest lähtuvates empiirilistes uurimustes hinnatakse idalaiendusega kaasnevat isikute rännet Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest Euroopa Liitu ulatuses 900 000 kuni 1 200 000 inimest aastas. Üldise majandusliku ja sotsiaalse arengutaseme erinevus Euroopa Liidu ning praeguste kandidaatriikide vahel loob aga tootmistegurite piiranguteta liikumise korral eelduse prognoositust ulatuslikumaks isikute rändeks. Kesk- ja Ida-Euroopa poolsete nn. “tõuketeguritena” toimivad seejuures majanduse ümberstruktureerimisega kaasnenud muutused tööhõives, madal sissetulekute- ja elatustase, kapitali-, kindlustus- vms. turgude puudulikkus ja turutõrked ning maailmas avaldunud üldine globaliseerumistendents. Euroopa Liidu poolsete “tõmbe-eguritena” võib välja tuua jäiga ja ülereguleeritud tööturu poolt tekitatud nõudlust madalalpalgalise tööjõu järele, ulatuslikku sotsiaalsete tagatiste süsteemi ning tööealise elanikkonna vähenemist ja rahvastiku vananemist nimetatud piirkonnas.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikide tööjõu migratsiooni Euroopa Liitu vähendavad tõenäoliselt palgatasemete ühtlustumine ning regioonidevaheliste erinevuste kadumine, siirderiikides ilmnunud makromajanduslikud protsessid (majanduskasv, inflatsiooni vähenemine) ning vastastikuse kaubavahetuse liberaliseerimine (kaubavahetus ja migratsioon asendavad teineteist). Siinkohal võib assotsiatsioonilepingutega fikseeritud Euroopa Liidu siseturu sulgemist Kesk- ja Ida-Euroopa põllumajandussaaduste ees interpreteerida kui Euroopa Liidu poolset soosivat suhtumist pigem täiendavasse migratsiooni kui Kesk- ja Ida-Euroopa poolsesse konkurentsi põllumajandustoodete osas.

Euroopa Liidu ning Kesk- ja Ida-Euroopa regiooni ulatuslik erinevus palgatasemetes loob otsese ajendi tööjõu liikumiseks kõrgemate sissetulekutega liikmesriikidesse, põhjustades seal võimalikke pingeid tööturul ja eluasemeturul. Eeskätt geograafilise läheduse ning vastastikuste tihedate sidemete tõttu on seejuures kõige tõenäolisem pingete tekkimine nn. Germaani regioonis (Saksamaal, Belgias, Hollandis, Luksemburgis ja Austrias seoses võimaliku

migratsiooniga Poolast, Ungarist ja Tšehhist) ning Põhjamaade tööturul (Taanis, Rootsis ja Soomes eelkõige Balti riikidest lähtuva tööjõu liikumise tõttu). Samuti koormatakse suure tõenäosusega just nimetatud piirkondade kui kõrgeimate sotsiaalsete standarditega ning kõige ulatuslikumate sotsiaalsete tagatiste süsteemidega riikide sotsiaalhoolekande eelarveid. Nimetatud protsessi vältimiseks tuleb Euroopa Liidu seisukohast kõne alla tööjõu liikumise piiramine siirderiikide ja liidu vahel ka pärast idalaiendust. Samas on üleminekuperioodi fikseerimisel takistatud ühisturu positiivsete tagajärgede realiseerumine.

KASUTATUD KIRJANDUS

Agenda 2000. The Effects on the Union's Policies of Enlargement to the Applicant Countries of Central and Eastern Europe (Impact Study). Volume II, 1997. [<http://europa.eu.int/comm/dg1a/agenda2000/en/impact/summary.html>] .

Amato, G., Batt, J. (a). Mobility in an Enlarged European Union: Report of the Fourth Meeting of the Reflection Group on the Long-Term Implications of Eastward Enlargement of the European Union: the Nature of the New Border. European University Institute, Roberts Schumann Centre Policy Paper, 1999, nr. 4. [<http://www.iue.it/RSC/Amato994-PP.htm>].

Amato, G., Batt, J. (b). Socio-Economic Discrepancies in the Enlarged EU: Report of the Reflection Group on "Long-Term Implications of Eastward Enlargement of the European Union: the Nature of the New Border". European University Institute, Roberts Schumann Centre Policy Paper, 1999, nr. 2. [<http://www.iue.it/RSC/Amato992-PP.htm>].

Axt, H.-J. Modernisierung durch EG-Mitgliedschaft? Portugal, Spanien und Griechenland im Vergleich. Kogumikus: Kreile, M. (Hrsg). Die Integration Europas. Opladen, Westdeutscher Verlag, 1992, lk. 209–233.

Barbone, L., Zalduendo, J. EU Accession and Economic Growth: The Challenge for Central and Eastern European Countries. The World Bank. Policy Research Working Paper, 1996, detsember, nr. 1937. [<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps1937/wps1937.pdf>]

Brücker, H. Europäische Union: Osterweiterung beschleunigt Konvergenz. Berlin: DIW–Wochenbericht, 1997, nr. 14. [<http://www.diw-berlin.de/diwwbd/97-14-1.html>].

Central European Countries' Employment and Labour Market Review. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, 63 lk.

CEPR. Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement. Monitoring European Integration, 1992, No. 3, lk. 56–89.

Employment in Europe 1999. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, 158 lk.

Eurostat Yearbook. A Statistical Eye on Europe. Data 1987–1997. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, 531 lk.

Faini, R. Migration in the integrated EU. Kogumikus: Baldwin, R. E., Haaparanta, P., Kiander, J. Expanding Membership of the European Union. Great Britain: Cambridge University Press, 1995, lk. 143–162.

Fevre, R. Labour Migration and Freedom of Movement in the European Union: Social Exclusion and Economic Development. EBSCO Academic Research Database: International Planning Studies, 1998, veebruar, nr. 3, 18 lk.

Franzmeyer, F., Brücker, H. Europäische Union: Osterweiterung und Arbeitskräftemigration. DIW-Wochenbericht, 1997, nr. 5. [<http://www.diw-berlin.de/diwwbd/97-05-1.html>].

Gabrisch, H. Eastern Enlargement of the European Union: Macroeconomic Effects in New Member States. EBSCO Academic Research Database: Europe-Asia Studies, 1997, nr. 49.

Goodman, S. F. The European Community. Second Edition. London: The MacMillan Press Ltd., 1993, 255 lk.

Grahl, J., Teague, P. 1992 – the Big Market. The Future of EC. London: Lawrence & Wishart, 1990, 351 lk.

Kapteyn, P. J. G., Verloren van Themaat, P. Introduction to the Law of the European Communities. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990, 927 lk.

Kerremans, B. Eastward Enlargement and the Dilution of the European Union. EBSCO Academic Research Database: Problems of Post-Communism, 1997, september/oktoober, nr. 44, lk. 44–55.

Pallarz, K.-H. Der Europäische Binnenmarkt. Entwicklungen und Chancen. Stuttgart: Ernst Klett Verlag, 1991, lk. 201.

Russell, S. S. International Migration: Implications for the World Bank. The World Bank. Human Resources Development and Operations Policy Working Papers. 1995, mai, nr. 54.

[<http://www.worldbank.org/html/extrd/hnp/hddflash/hcwp/hrwp045.html>].

Sachs, J. D., Warner, A. M. How to Catch Up with the Industrial World – Achieving Rapid Growth in Europe's Transition Economies. 1996. [<http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/so96/art1.html>].

Schiff, M. South-North Migration and Trade: Survey and Policy Implications. The World Bank. Policy Research Working Paper, 1997, oktoober, nr. 1975.

[<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps1975/wps1975.pdf>].

Schiff, M. How Trade, Aid and Remittances Affect International Migration. World Bank Policy Research Working Paper, 1994, november, nr. 1376. [<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps1376/wps1376.pdf>].

The Future European Labour Supply. Luxembourg: Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1999, 56 lk.

The GDP of the Accession Countries in Central and Eastern Europe and Cyprus. Eurostat: Statistics in Focus. Economy and Finance, 1999, nr. 2, 4 lk.

Wallace, W. The Dynamics of European Integration. London: Pinter Publishers, 1990, 307 lk.

Walwei, U., Werner, H. Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes. Bayreuth: Druckhaus Bayreuth, 1991, 165 lk.

Weidenfeld, W. Central and Eastern Europe on the Way into the European Union. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1996, 268 lk.

Weise, C., Brücker, H., Franzmeyer, F., Lohdahl, M., Möbius, U., Schultz, S., Schumacher, D., Trabold, H. Ost- und Mitteleuropa auf dem Weg in die EU. Transformation, Verflechtung, Reformbedarf. 1997. [<http://www.diw-berlin.de/Studien/deutsch/97/ost-kurz.html>].

Werner, H. Economic Change, the Labour Market and Migration in the Single European Market. Kogumikus: Social Europe. European Integration and the European Labour Market. Supplement 1/1994. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1994, lk. 39–62.

